



La Agenda del Desarrollo de Barcelona: ¿es posible un post-Consenso de Washington?

*Iliana Olivé **

Tema: La Agenda del Desarrollo de Barcelona se suma a las propuestas que han tratado de responder al fracaso del conocido Consenso de Washington. Este análisis recoge y evalúa los principales puntos contenidos en dicha agenda

Resumen: Este análisis resume, en primer lugar, el contenido del Consenso de Washington y recoge algunas de sus deficiencias más señaladas. A continuación, se sintetiza la alternativa propuesta en Barcelona por un grupo de destacados economistas del desarrollo: la llamada Agenda del Desarrollo de Barcelona

Análisis:

El Consenso de Washington

El término de Consenso de Washington nace del trabajo de Williamson¹ sobre las reformas en materia de política económica promulgadas por el complejo de Washington; trabajo que se incluyó en un repaso más general sobre las políticas de ajuste en América Latina. Por Washington, el autor entiende los principales órganos de gobierno estadounidenses así como las principales instituciones financieras internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo). Y es que, según Williamson, a finales de los ochenta existía consenso entre los principales organismos de Washington acerca de las bondades de aplicar el siguiente decálogo en materia de política económica en los países en desarrollo y, específicamente, en América Latina:

- *Disciplina fiscal*, ya sea el mantenimiento permanente del equilibrio presupuestario o el recurso a aumentos moderados del déficit público en situaciones de recesión económica.
- *Eliminación de los subsidios y prioridad a la educación, la sanidad y las infraestructuras en el gasto público.*
- *Reforma tributaria*, consistente en aumentar al máximo la base tributaria, manteniendo gravámenes bajos.
- *Tipos de interés de mercado*, aunque procurando que los tipos reales se mantengan en niveles positivos y moderados.
- *Tipos de cambio competitivos*, siendo menos importante el régimen mediante el

* Investigadora Principal, Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano

¹ J. Williamson, "What Washington Means by Policy Reform", en J. Williamson (comp), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, abril 1990, Washington DC, cap. 2.

- que se logra dicha competitividad cambiaria (flotante o intervenido).
- *Liberalización comercial*, y, concretamente, de las importaciones. No obstante, se acepta, por una parte, una protección temporal de las industrias nacientes o un nivel medio-bajo de aranceles para promover la diversificación de la base industrial y, por otra, que el desmantelamiento de la protección comercial se lleve a cabo de forma gradual cuando se está partiendo de niveles elevados de protección.
 - *Liberalización de la entrada de inversión extranjera directa*.
 - *Privatización*.
 - *Desregulación*.
 - *Seguridad jurídica*, sobre todo en lo que respecta a los derechos de propiedad.

Este decálogo de políticas estaba destinado a alcanzar unos determinados objetivos económicos sobre los que, según el autor, también existiría consenso. Éstos son: (1) el crecimiento económico; (2) unos niveles de inflación bajos; (3) una balanza de pagos “viable”; y (4) una distribución de la renta equitativa.

Sin embargo, como señala Rodrik², los instrumentos establecidos en el decálogo no son los únicos que podrían llevar al logro de los objetivos de crecimiento económico con bajos niveles de inflación, una inserción exterior estable y una distribución de la renta equitativa. De hecho, como se verá más adelante, diversos países de Asia oriental lograron precisamente estos objetivos económicos, a diferencia de América Latina, mediante la aplicación de diversas baterías de políticas sustancialmente diferentes de las contenidas en el Consenso de Washington. Cabe por tanto preguntarse si la relación entre los instrumentos y los objetivos es tan sólida, desde el punto de vista teórico, como se presenta en el trabajo de Williamson. Mientras uno de los objetivos es la mejora de la distribución de la renta, se está defendiendo una reforma fiscal que incluya un aumento de la base imponible combinada con unos bajos gravámenes; esto es, una reforma fiscal que puede resultar regresiva y, por tanto, contraproducente para el logro de este objetivo.

También se han señalado, en ocasiones, las posibles contradicciones entre los mismos instrumentos del Consenso. Una de ellas, que el propio Williamson señala, es la referente a los tipos de interés. Por una parte, el nivel de los tipos de interés debería ser el de mercado pero, por otra, también se subrayan las ventajas de mantener los tipos de interés en niveles positivos pero moderados, para lo cual podría ser necesaria la intervención en el mercado de divisas por parte de las autoridades monetarias.

Asimismo, uno de los principales problemas que ha presentado la aplicación del consenso ha sido la confusión entre instrumentos y objetivos. Si bien el texto del consenso establece claramente que el decálogo es un decálogo de políticas (es decir, de instrumentos) destinados a lograr los cuatro objetivos arriba mencionados, durante los años ochenta y buena parte de los noventa, las políticas del consenso se aplicaron como objetivos en sí mismas, independientemente de los resultados que estuvieran dando. En otras palabras, se consideraron objetivos más importantes el equilibrio presupuestario o la privatización que el crecimiento económico o una mayor equidad en la distribución de la renta. Asimismo, el Consenso de Washington fue más ortodoxo y menos matizado en su aplicación de lo que recogía Williamson en su trabajo o, dicho de otra manera, quizá el consenso según el autor no era tal, y el consenso real se daba respecto de un paquete de políticas más ortodoxas de lo que Williamson señaló en su momento. Un ejemplo de ello está en la liberalización de las importaciones que, según el decálogo, podría o debería ser gradual y podría contemplar la protección temporal de la industria naciente. Sin embargo, las políticas económicas aplicadas en muchos de los países en desarrollo

² D. Rodrik, “Rethinking Growth Policies in the Developing World”, 1990, mimeografiado, disponible en http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/Luca_d_Agliano_Lecture_Oct_2004.pdf

durante los ochenta y los noventa persiguieron una liberalización comercial menos gradual y más contundente.

El Consenso de Washington, tal y como fue recogido por Williamson, estaba pensado para América Latina que en esos momentos salía de lo que la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) denominó la década perdida y que en su conjunto presentaba problemas de bajo crecimiento económico, hiperinflación y una industria local improductiva alimentada por los subsidios estatales en el marco de una industrialización por sustitución de importaciones que, en términos generales, no había dado los resultados esperados. Sin embargo, la aplicación de las políticas del Consenso trascendió la región, aplicándose en otras regiones con estructuras económicas (y sociales) sustancialmente diferentes de las de América Latina. Éste fue el caso de los países de Europa Central y Oriental, que en esos momentos abandonaban el régimen de planificación central y se sumergían en un proceso de transición hacia el capitalismo.

En términos generales, las políticas del Consenso no han dado los resultados esperados. El conjunto de la región latinoamericana no logró, durante los noventa, al menos tres de los cuatro objetivos establecidos. Según datos del PNUD³, el crecimiento medio de la región durante el periodo 1990-2002 se situó en el 1,3%, siendo sensiblemente menor que el del conjunto de los países en desarrollo durante el mismo periodo (2,8%) e incluso menor que el del grupo de los países menos adelantados (1,4%). Además, también se observa una mayor volatilidad del crecimiento económico en dicho periodo que en décadas anteriores. Las políticas aplicadas durante los noventa y, concretamente, las que perseguían la estabilidad macroeconómica sí lograron acabar con la hiperinflación que predominaba a finales de los ochenta. Así, países como Argentina, cuya inflación superaba el 3.000% en 1989, lograron reducir el incremento de precios hasta el 1% una década más tarde. Lo mismo ocurrió en México, que redujo su inflación del 132% en 1987 al 7% en 1994⁴. Aunque no disponemos de series largas que nos permitan observar la evolución de la desigualdad de ingresos en América Latina, los datos disponibles para los últimos años indican que la desigualdad económica sigue siendo un problema estructural de la región, que registra tasas de desigualdad superiores a las de otras regiones en desarrollo⁵. Por último, y por lo que respecta a la “viabilidad” de la balanza de pagos, como es bien sabido, América Latina ha sufrido crisis financieras recurrentes desde la segunda mitad del decenio de los noventa. La crisis financiera sufrida por México a finales de 1994 se tradujo en el efecto Tequila para varios países de la región. En 1998 se produjo la crisis del real brasileño y más recientemente colapsó la balanza de pagos argentina.

Además, y tanto en décadas anteriores como durante esos años, otros países en desarrollo y, particularmente, determinados países de Asia oriental estaban obteniendo resultados más positivos en el logro de los objetivos mencionados mediante la aplicación de políticas que se desviaban considerablemente del espíritu recogido en el Consenso de Washington. Así, el éxito económico de Corea del Sur y Taiwán descansaba, entre otros factores, en unas políticas industriales muy activas que implicaban la asignación de subsidios estatales a industrias nacientes altamente protegidas de las importaciones. Más recientemente, el progreso económico de China o Vietnam se ha sustentado en una reforma lenta y gradual hacia la economía de mercado y, al igual que los cuatro dragones, en una inserción comercial y financiera exterior estratégica.

³ PNUD, *Human Development Report. Cultural Liberty in Today's Diverse World*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 2004.

⁴ Banco Mundial, *World Development Indicators*, base de datos online.

⁵ <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/384.asp>

Los resultados económicos y sociales de América Latina durante los noventa dieron lugar a un creciente acuerdo entre los expertos y los principales organismos económicos internacionales sobre el fracaso de las políticas del Consenso de Washington. Y esto dio lugar, desde mediados de los noventa, a la aparición de nuevas formulaciones en materia de política económica que pretendían corregir las deficiencias planteadas por la batería de políticas del Consenso de Washington. En definitiva, surgieron varios intentos de post-Consenso. Como resulta lógico, el contenido de las propuestas varía según el diagnóstico que se realice del fracaso de las reformas económicas aplicadas en América Latina. Así, desde cierto enfoque, el problema de las reformas es que fueron incompletas y que sus resultados hubiesen sido sensiblemente mejores tanto en el terreno económico como en el social si se hubiesen acompañado de una serie de reformas adicionales destinadas a promover el desarrollo institucional y el buen gobierno. Estas reformas, denominadas de segunda generación, incluyen por tanto medidas como la mejora de los sistemas de regulación y supervisión bancaria. Como ha señalado Rodrik⁶, así como las reformas de primera generación no requerían de unas condiciones previas para su puesta en marcha, las de segunda generación precisan de una gran dotación de recursos humanos y administrativos, lo que las convierte, según el mismo autor, en casi tautológicas: un sistema sólido de regulación y supervisión bancaria es quizá más un síntoma de desarrollo que una vía hacia el mismo. Otras propuestas más heterodoxas incluyen la de Stiglitz, quien considera que los objetivos a perseguir en los países en desarrollo están más relacionados con la sostenibilidad medioambiental, la equidad económica y social, el desarrollo democrático o la mejora de los niveles de vida de los más desfavorecidos que los que establecía el Consenso de Washington.

La agenda del Desarrollo de Barcelona

A las propuestas de post-Consenso se ha sumado recientemente la Agenda del Desarrollo de Barcelona, firmada en septiembre de este año por un destacado grupo de economistas. Las propuestas de este grupo de expertos se pueden resumir en lo siguiente⁷:

- *Calidad de las instituciones y buen gobierno.*
- *Políticas macroeconómicas contracíclicas*, aunque manteniendo políticas financieras, monetarias, fiscales y de deuda prudentes.
- *Autonomía en el diseño de las políticas de desarrollo*: cada país en desarrollo debe tener el margen suficiente para decidir acerca de las políticas idóneas para lograr un mayor desarrollo, habiendo identificado previamente sus principales limitaciones a un mayor crecimiento económico.
- *Mayor promoción del desarrollo por parte de los acuerdos e instituciones multilaterales de comercio.*
- *Reforma de los acuerdos y organismos financieros internacionales.*
- *Necesidad de regular los movimientos de personas.*
- *Diseño y aplicación de políticas nacionales e internacionales que garanticen la sostenibilidad medioambiental.*

La naturaleza de la Agenda de Barcelona es sustancialmente distinta de la del Consenso de Washington. Como ya hemos visto, el Consenso de Washington proviene de un único autor y no se trata exactamente de sus propuestas en materia de política económica para América Latina sino más bien de lo que Williamson identifica como el consenso predominante a finales del decenio de los ochenta. Por el contrario, la Agenda del

⁶ Rodrik, *Ibid.*

⁷ Las conclusiones del Diálogo sobre el Consenso de Washington pueden encontrarse en <http://media.barcelona2004.org/es/nota.html?id=5855&prn=1>.

Desarrollo de Barcelona sí contiene una propuesta propia de políticas, que además está formulada por un grupo amplio de especialistas. Y ésta es una de las principales ventajas de la propuesta: en primer lugar, está respaldada por los principales especialistas en economía del desarrollo; además, se trata de un grupo heterogéneo que cuenta con economistas dispares como el propio Williamson o Amsden.

Por otra parte, podría decirse que la agenda peca de cierta ambigüedad o vaguedad. Sin embargo, más que una desventaja, éste sería otro de sus avances con respecto del Consenso de Washington: en el momento en que se está reconociendo la necesidad de que cada país opte por las políticas de crecimiento y desarrollo económico más adecuadas a su estructura económica, resulta prácticamente imposible elaborar una lista cerrada de políticas que conduzcan a unos mayores niveles de desarrollo en cualquier país y bajo cualquier circunstancia.

Asimismo, al igual que otras propuestas de post-Consenso y que diferentes acuerdos internacionales (Objetivos de Desarrollo del Milenio, Consenso de Monterrey), en las conclusiones de Barcelona se insiste en la importancia de las políticas internacionales para el desarrollo de los países pobres, además de las políticas nacionales. Se insiste, una vez más, en la importancia de que los sistemas comercial y financiero internacionales contribuyan en mayor medida al desarrollo de los países pobres.

Al igual que en las reformas de segunda generación, se está haciendo referencia a la importancia de las instituciones y el buen gobierno en el desarrollo, siendo éstos quizá más un síntoma que un motor del desarrollo. En términos generales, en la Agenda de Barcelona, al igual que en otras propuestas de post-Consenso, se produce una tensión entre, por una parte, el principio de “apropiación” por el cual los países en desarrollo deben tener la libertad de diseñar y aplicar las políticas de desarrollo más adecuadas a su país y, por otra, la idea misma de recetar las políticas idóneas para el desarrollo, al margen de factores temporales o geográficos.

Conclusiones: Las políticas del Consenso de Washington, que predominaron en América Latina y en otras regiones en desarrollo durante los decenios de los ochenta y los noventa no han dado los resultados esperados en términos de crecimiento económico. Este fracaso ha abierto la puerta a otras propuestas, de diversa naturaleza, a las que se suma la de la Agenda del Desarrollo de Barcelona. La Agenda de Barcelona cuenta, a diferencia de otras, con el respaldo de los especialistas más destacados en economía del desarrollo. Sin embargo, y a pesar del respaldo académico, dicha agenda no goza del mismo respaldo por parte de las principales instituciones financieras internacionales; organismos clave en el diseño y aplicación de políticas económicas en los países en desarrollo.

En los últimos años, se ha podido observar un giro en el discurso de algunos de estos organismos (como el Banco Mundial) que defienden ahora la “apropiación” (*ownership*) en las políticas de desarrollo; esto es, la libertad de los países receptores de ayuda de decidir acerca de sus propias políticas de desarrollo, lo cual se ha materializado en nuevos instrumentos de la ayuda, como los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSP). Y éste es quizá uno de los puntos más importantes en los que insiste la Agenda del Desarrollo de Barcelona. Cabe entonces preguntarse si una mayor apropiación es compatible con la propuesta de una lista cerrada de políticas para el desarrollo.

Iliana Olivé

Investigadora Principal, Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano